有機農業促進的現況與新創機會

蘇慕容 [1*]

[1] 財團法人慈心有機農業發展基金會執行長。台灣 台北市。

摘　要

有機農業促進法的立法通過，係屬台灣三十五年有機農業發展脈絡下的結果，而該法的實施，讓有機農業輔導與管理的法政目標，可望步上健全的定位與持續推動之基礎。惟近年在快速且豐沛的輔導、補貼誘因下，有機農業面積雖已突破一萬五千公頃，超過全國耕地 2%，但消費市場似乎尚未成熟，大眾對有機及友善耕作產品的接受程度，並未跟上轉型生產的步調，中小學生營養午餐雖採購有機蔬菜，不論食材種類與食農教育，行動力仍有待加強。部分類型作物的有機生產，則尚有技術面及經營管理面的問題，需要更多研發投入與創新方案。

前　言

上世紀在科技進展下，直接幫助了農業生產量快速提升，卻也引發了生產過程對環境的破壞，生物多樣性消失，土壤退化以及農產品食安問題等，有機農業就在這些問題下逐漸被世界各國重視，消費者越來越願意以較高的價格支持選購有機農產品。台灣也在這波趨勢下，有機農業有了快速進展，不論法規制度、消費動能、生產轉型，乃至與教育、文化、生態、產業等鏈結，成為社會的新顯學，本文回顧台灣有機農業推行 35 年，也試著展望未來，討論可能調整的面向，期待更呼應永續發展目標。

我國有機農業發展的回顧

我國有機農業自民國 75 年由台大及興大學者認定在台灣可能實施後，開啟了 35 年有機發展之路，期間農林廳、農委會、學者、民間組織、農民、技術人員、經營業者等等，投身有機農業各類工作，逐漸讓有機農業在台灣立足，廣為大眾認識。以下分述有機農業法規、監督及輔導概況。

1.有機相關法規之演進

在法規及技術操作上，80 年代省農林廳訂定稻米、茶、蔬菜、水果等四類作物有機栽培執行基準、適用資材，設計有機農產品標章及制定認證作業試辦要點，由各區農業改良場辦理輔導及認證。精省後農委會公告實施「有機農產品生產基準」、「有機農產品驗證機構輔導要點」、「有機農產品驗證輔導小組設置要點」等行政法規作為管理依據，也制定「有機農產品驗證機構申請及審查作業程序」開啟了民間機構辦理有機農產品驗證業務。此時期常見有機農產品檢出農藥殘留及標示混亂等現象，加上媒體負面報導，消費大眾對有機產品充滿疑慮。

在許多有機推廣團體及學者專家的呼籲下，民國 96 年立法通過農產品生產及驗證管理法並在兩年後實施，以第三方認驗證制度來管理有機業務，也開始將有機分裝、加工及進口納入管理，同時加強抽檢農藥殘留及標示，至此我國有機農產品才稱得上全面管理。只是進口有機產品由我國單邊審查進口國之生產標準及驗

*論文聯繫人
e-mail: mr.su@toaf.org.tw

證程序，並無兩國對等談判，我們僅止於單方進口外國有機產品，卻不能將國內有機產品出口。

當更多人認為有機農業不僅關注管理，更該有積極輔導作為，以加強慣行轉作有機農業的力度，於是游錫堃院長及許多學者提案推動立法，最終於民國 107 年通過有機促進法，這部有機專法更將有機輔導明定每 4 年應提出「有機農業促進方案」，亦規定主管機關應推廣符合友善環境要求之有機農業，包含採參與式查證體系 (Participatory Guarantee System) 或其他友善耕作生產者，均予納入有機農業輔導範疇。這部法案在全球堪稱先進的有機專法，對台灣後續有機農業發展，預期影響很大。並也開啟我國與他國間同等性審查工作，以互相承認對方的有機規範與制度，能夠以有機的名義在對方國進行販售。

2.有機農產品之監督

早期有機農業在第三方認驗證制度尚未建立以前，最初鑑定有機農產品真偽的方式是農藥殘留檢驗，從消基會開始針對市售生鮮有機農產品抽檢，在多重檢驗 70 幾種農藥技術時代，曾有檢出率達 10%以上之紀錄，因為檢驗後的報導指向有機蔬果的不安全，造成消費者不信任並重創有機生產者，農委會開始嚴管嚴查加強抽檢，每年抽檢兩千件以上市售樣品農藥殘留，以及近三千五百件樣品之標示內容，至今在檢測農藥種類已達 380 項時，每年合格率都在 99%左右，與歐美等有機蓬勃發展地區相比，並不遜色。至今第三方認驗證制度下，有機農產品仍採行此檢驗計畫，每年執行高數量之農殘檢驗，以安定消費大眾信心。

相較之下，各個有機發展國家並未積極採行農藥殘留抽檢，而是以生產者詳列之有機經營計畫，再由稽核員訪場/廠，逐一檢核生產者及其環境是否符合有機生產標準，顯見國內有機產品不僅重視生產過程之符合性，還對最終產品需在檢驗極限下採取未檢出為標準，此一作為甚至高於美國農業部容許 5%環境背景值之標準，雖然提供了國人更少風險之有機農產品把關機制，但也不免因過於關注有機農產品之農藥殘留，而忽略了有機農業仍比慣行農產品安全，以及有利於環境生態。同時一旦農藥檢出被舉發或報導時，反而容易對有機農業失去信心。

3.有機農業的輔導

我國有機農業的輔導，特別在生產者之補助可謂優渥，自民國 106 年新農業創新推動方案開始，除了對地綠色環境給付外，更加大對有機農業補助，其中生產過程補助措施，農民申請有機驗證通過，驗證管理與稽核相關費用補助約 9 成，減少農民為取得驗證的支出，還補助溫網室與農機設備及國產有機質肥料、微生物肥料、生物性防治資材等。另辦理有機農業獎勵與補貼，特別將友善環境耕作體系納入，鼓勵友善耕作及有機轉型期農民持續邁向有機生產，有機驗證面積去年達 1 萬公頃，友善耕作近 5 千公頃。各類有機作物生產面積，以蔬菜及水稻最高，皆超過 3 千公頃，多年生作物如果樹與茶樹占比較低，這跟有機生產技術與風險難易有關。

其他輔導措施還包括補助校園食材採購、餐廳鼓勵有機食材、超市賣場有機農產品專櫃、有機電子商城、有機農夫市集、辦理食農教育等，多元消費市場的行銷教育措施，合計目前每年農委會主管單位有機農業輔導總預算超過十億元，比之於民國106年以前，有機農業經費預算不到三億元，現今投入資源豐沛，期待能有效促進有機農業面積轉型及農產品獲得更廣大之銷售與支持。

有機農業現況

在國人對食安的期待下，除了農委會農糧署主管有機農業之輔導與管理業務，農委會內林務局、水保局也就該相關業務與有機農業協同輔導推廣，林務局在保育工作上，以綠色保育標章、里山倡議、國土綠

網等業務目標輔導農民等利益關係人在農田生態保育上，積極協助辦理，咸認為也幫助了有機農業；水保局在農村再生計畫，鼓勵農村以有機生產、生態為農村永續發展目標，也促成了有機轉型的活絡。另外原民會近年來積極輔導部落有機農業，交通相對不便及耕地狹小不利規模生產下，幫助部落以有機農業為特色，提升部落產業及能見度。太魯閣、玉山、陽明山等國家公園管理處也基於生態保育目標，在轄區內農地輔導推行有機友善耕作，減少區內農地用藥，甚至國發會也運用花東基金，將有機農業結合偏鄉產業六級化，試著找出偏鄉產業發展的希望，而許多縣市政府也承租台糖土地成立有機農業專區，提供農民使用這些土地發展有機農業。這些都是因為有機農業的推廣理念漸漸在公部門產生影響，結合有機農業行動後，更能彰顯各機關的業務目的及幫助利害關係人。

隨著民眾對有機農業的認識，的確也促進有機農產品的消費需求，除了在 90 年代有機專賣店雨後春筍般開設外，農糧署輔導大型賣場設置有機蔬果專櫃，增加民眾選購點，之後各大超市、量販店也紛紛採購有機蔬果上架，目前有機農產品購買地點越來越普及，種類也越來越多元，的確可觀察到有機市場的持續活絡。在有機友善耕作持續輔導之下，快速成長的面積意味著更多有機農產品進入市場，只是近兩年有機及友善耕作面積成長趨緩，原因應該是消費市場並未同步跟上生產量，而限制了農民投入的意願。

再則國中小營養午餐雖有 140 萬名學生採用有機食材，實質多數縣市非每日食用，甚至仍有部分縣市未採購有機蔬菜，而實施的學校也受限於餐費額度，雖採用有機食材也只是該餐一道有機小葉菜，花東地區未供應蔬菜只供應有機米，所以現況有機食材品項占比極少，同時沒有結合食農教育，以致於學童參與有機計畫的成效有限，對學童的有機教育功能未見長期策略。

有機農民市集是消費者與生產者良好的溝通管道，也是有機農產品流通平台，在過去曾扮演有機農業推廣很好的場所，目前全國受輔導市集有 15 處，實地瞭解下，許多市集的人潮縮減中，攤位數減少，農民的營業額也持續下滑，可能跟氣候炎熱影響到戶外消費農產品的行為，以及國人下廚料理的意願降低有關。

近年有機農業快速發展的原因都是在任期內特別認同有機農業的農委會主委政策導引，民國 98 年有機農業倍增計畫、民國 106 年起推動「新農業創新推動方案」，積極輔導作為加上加碼補貼下，讓有機農業面積快速增加。有機促進法在 108 年通過實施，據觀察本法發揮輔導成效尚未彰顯，法規第五條要求主管機關每四年應提出有機農業促進方案，農糧署也於 108 至 109 年共辦理 3 場有機農業論壇，但據聞該方案仍在行政院尚未核定。

有機農業的改變機會

有了有機促進法的立法推力，加上全民對有機農業認知的成熟，如何再突破目前有機農業成果，讓有機產業更活絡及可持續性，幾項意見如下：

1.有機促進法的落實

有機農業促進法明定輔導與管理條文，其中第五條訂定「有機農業促進方案」，四年需滾動檢討一次，第六條劃立有機農業促進區，優先輔導慣行農民轉型，第七條主管機關提供獎補助措施，第八條有機農業產銷資訊平台，第九條擴展有機農產品行銷管道，第十條有機農業科研及教育訓練，第十一條以後規定認驗證管理及罰則。本法已於 108 年實施，但遲未見在第五至第十條之推廣面向，有別於立法前的進展，期待行政院能盡速核定有機促進方案，以符合立法意旨，加速有機農業的推動。

2.營養午餐的精進

目前農委會積極推動營養午餐三章一 Q 國產食

材，除了教育學童認同本土、支持國產，在安全上也能做更好的把關，立意良好，但這個政策偏向，也讓營養午餐使用有機食材的動力變小，不利於有機在校園的傳播。過去慈心有機農業發展基金會曾在基隆尚仁國小試辦有機營養午餐，因為獲得企業經費贊助，午餐食材跟學校廚工密切溝通協調下，包括 2-3 種有機蔬菜以及有機米，同時推出教案及派遣志工對學校導入有機食農教育，學生對有機農業以及生產者的體會十分深刻，執行成效良好。所以如何加強營養午餐使用有機食材的計畫，調整營養午餐經費結構，提高多元有機食材種類與比例，也要導入有機農業教育，才不會停留在目前執行狀況。

3.加強有機生產技術之研究及推廣

一直以來各類有機作物產量低，在有機營養管理及植物保護技術，仍有很大的發展空間，但研究觀念與方法上，甚至應拋棄過去慣行農業的操作慣性，從自然界重新找尋解決問題的答案，而且需要跨領域專業討論與運用。筆者最近在有機茶種植的觀察上發現茶角盲椿象除了危害茶芽，也喜歡吸食闊葉性雜草，當茶園雜草不全面性砍除或拔除，反而在適當時機刻意留下如昭和、鬼針、野牡丹等雜草，通常可以吸引茶角盲椿象取食這些雜草。過去台東區農業改良場賓朗果園也曾經在果園管理時，盡量不除草，除了提供天敵棲息，也增加了部分害蟲的食源，最終果樹品質與產量能達到農民經濟需求的平衡點，所以類似田間生態與生產管理研究，可以加強進行。其他如一年生作物輪作體系、品種選育改良等等，期望能有更多的研究者投入有機生產之研究試驗，另外在有機生產的同時，如何促進陸域、水域等生態系之健全，以及有效提高土壤有機碳有助於封存大氣 CO_2，都是可以積極研究的方向。

4.有機生產結構調整

過去為了提高生產量，鼓勵慣行農業並供應大量且廉價之化學肥料，至今有機農業發展，有機與慣行農業生產成本比較下，除了人工費用，最大支出差異是肥料，據黃炳文[2] 2016 年有機稻與慣行稻每公頃生產成本結構比較，兩期稻作有機生產的肥料投入皆多出慣行農業一萬元/公頃，就兩類肥料提供養份換算的單價來說，有機質肥料貴出許多，所以提高有機生產之養分效益，降低生產成本是有機發展的課題之一。台灣雜糧進口數量高，自給率偏低，如果能夠輔導大面積雜糧作物的有機種植，可活化休耕地減少進口量，雜糧作物種植需要規劃專區，且生產農機、採收後處理與倉儲設備皆一併規劃輔導。多年生有機水果及茶可以加強輔導，尤其可以選擇有機可行性較高的幾項水果，除了生產技術再優化，垂直整合一二三級產業鏈積極走向國內外市場。

5. 有機驗證制度全面檢討

雖然有機及友善耕作生產面積近 3 年快速成長，但成長比例係以友善耕作面積為主，有機驗證費用雖有高比例補助，相較友善耕作多為免費申請，繁瑣的驗證程序及有機生產標準難度高，顯示有機生產者取得驗證的意願較低，有機驗證與友善耕作同樣可申請有機農業獎勵金，該誘因拉動的是友善耕作非有機驗證，除非針對有機驗證的困難持續檢討改進，否則未來台灣申請有機驗證的農民恐怕會趨緩。

6.加強推廣有機農產品及其銷售動能

近幾年有機生鮮品已經陸續進入超市、量販（全聯、家樂福、好市多等），這些零售通路之家數、營業規模、來客數都有一定規模，也確實帶動有機生鮮品的銷售，但目前觀察市場趨勢，整體出貨量跟去年相比是持平，有機市場尤其是生鮮農產品已呈飽合，這可能跟國人下廚比重降低、外食增加有關，除非增加有機品項以及涉入外食餐飲、加工產業鏈，才有機會提升流通量。如果沒有新的市場出現，現有農民量產提高可能賣不掉，也因為市場消費趨緩，將抑制農民

轉型有機農業。其實有機農產品的行銷推廣，一直以來缺乏市場完整的調查，當有正確分析後，才能規劃出系統性與特定客群性作法。

結　語

有機農業是迷人且溫柔的產業，他帶有很多善良的動力，需要具有豐富整合性的知識才能在有機生產上持續理性修正及改進，而且透過分享與討論可以激盪出更充沛的能量，生產之外，與社會彼此援助，同時帶有生態服務的效益，值得我們好好用心推廣。

資料來源：

1. **文中部分數據引自農委會農糧署農業資材組有機農業科。**
2. **引用自『有機農業推動中心』官方網站。**

Current Status of Promoting Organic Farming and New Opportunities

Muh-Rong Su[1*]

Abstract

The passage of the Organic Agriculture Promotion Act in Taiwan was the outcome of the development of organic farming after 35 years. Implementing this law will support the development of a sound legal and institutional framework. Due to extension services and agricultural subsidies, the total area under organic farming has exceeded 15,000 hectares, making up more than 2% of the country’ s arable land. However, the market for consumers appears immature. Public support for organic or eco-friendly agriculture struggles to keep up with the pace of change and production. Although primary and secondary schools purchase organic vegetables for school lunches, they need to reinforce their efforts. Production of some organic crops still poses technical challenges and requires a high level of management, R&D investments, and innovative solutions.

*Correspondence address
e-mail: mr.su@toaf.org.tw